

道州制構想における大学についての研究

A Study on the Universities in the Regional System Concept

久保田 貢

Mitsugu KUBOTA

1. はじめに

民主党中心の政権が誕生した当初、道州制への道筋はそれまでより若干、不透明となった。安倍・麻生政権のように首相が就任時に明確な道州制導入を謳うわけではなく、道州制担当大臣もおかれていないからである。連立を組んだ社民党も明確に道州制を否定していた。

しかし、2009年総選挙前の民主党は「道州制を言わない道州制論」にすぎず、「分権国家」の延長上に「道州制」が念頭に置かれているという政治学の研究成果¹⁾は、的中する気配が濃厚である。地方分権改革推進委員会第四次勧告（2009年11月9日）受入れに見られるように、自民党・公明党連立政権下の「地方分権改革」を、政権発足後は「地域主権改革」の名で踏襲する方向を示し始めている。後述するように、この地方分権改革推進委員会は、道州制の道筋をつけるための主要機関であった。原口一博総務大臣は、かねてより道州制推進を強く要望していた財界の御手洗富士夫日本経団連会長と会談し、道州制について「思いは経団連と同じ」とまで表明し、2009年12月11日には総務省と日本経団連との間で作業部会が設置された。2010年4月

28日に「地域主権改革推進一括法」（地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律、国と地方の協議の場に関する法律、地方自治法の一部を改正する法律）が参議院を通過し、継続審議となったが、これは、自民党・公明党連立政権時代からの分権改革スケジュールどおりのものである。これらからわかるように、民主党の政策と自公政権がすすめてきた道州制導入論は「限りなく親和的な関係にある」といえる²⁾。

御手洗富士夫のみならず、財界は2009年総選挙直前にも、そして民主党政権誕生後も「道州制」推進を強く要望している³⁾。2009年12月17日には、日本経団連、日本商工会議所、経済同友会が中心となって、「地域主権と道州制を推進する国民会議」が発足した。また、橋下徹大阪府知事が総選挙直前に道州制の実行を民主党に強く迫ったように⁴⁾、現在の都道府県知事ら首長の中にも道州制を求める意見は根強くある⁵⁾。

そもそも道州制は日本の地方制度の歴史に付きまとう「物の怪」、「妖怪」だという意見もあるが⁶⁾、今次の「妖怪」は後述するように新自由主義的構造改革が眠りから呼び覚ましたものである。そして、渡辺治の指摘する

とおり、民主党内には新自由主義派、反新自由主義・福祉国家派、旧い公共事業派の3つがあり⁷⁾、このうち主要幹部がそろって勢力が大きいのは新自由主義派であるから、構造改革路線が直ちに全面的に大転換される保障はなく、道州制という「妖怪」は生き続けている。とすると、新自由主義に対して人びとがどのように理解し、新たなスタンスを構築するのか、それが「道州制」の行方を左右しよう。

もとより、社会科学の諸領域では道州制構想について詳細な検討がなされている。大学問題に関わるいくつかの運動体ではこれらの研究者に依拠して、道州制構想と大学について検討している（国立大学法人法反対首都圏ネットワーク学習・討論会「全国公私立を巻き込む2010年大学大再編は何を目論んでいるのか」2008.1.12、全国公立大学教職員組合連合会第5回大会記念講演『公立大学のあり方と道州制構想』2009.7.11、など）。一方、教育学においては、道州制実現によって教育が激変するにもかかわらず、研究の蓄積に乏しい。これは近年の教育学の特徴を現している。教育学には政策に立ち入らないことが科学的であるかのような風潮があり⁸⁾、政策が実現のリアリティを高めないとな研究がなかなかすすまない現状がある。ゆえに、道州制について教育学領域で本格的に論じているのは管見の限り、池上洋通と筆者の研究以外にはない⁹⁾。が、池上は地方教育行政の改変動向のなかで述べているにすぎず、拙稿は「財界が道州制とかかわって教育領域でもっとも重視するのは（中略）大学をはじめとする高等教育の再編である」¹⁰⁾と注記しつつも、その内容について詳述していない。また、道州制構想は新自由主義的構造改革の一環としての特徴が際立っていて、これが教育にも大きな影響を与えるのだが、拙稿はこの文脈で論じ

るのを控えている¹¹⁾。

しかし、新自由主義的構造改革のなかに構想された道州制は、小中高とは全く異なり、大学の位置づけがはるかに重い。また、小中高の側から道州制を推進する研究は聞かれませんが、大学においてはこれを積極的に展開する立場での研究がいくつも見られるし、のみならず、公的機関である公立大学協会までもが研究対象として取り上げている。そして何よりも、これら道州制構想における大学像からは、大学の社会的公共性がいかなる位置にあるかを見て取ることができる。

その意味で、実現の道程がいかにほどのものか、あるいは、場合によっては今回は「妖怪」のごとく消え去るか、想定しづらい点はあるつつも、とりあえず明らかになっている道州制構想における大学像を教育学研究として論じるのは喫緊の課題である。かつて国立大学法人化が進展した際、多くの教育学者の研究成果が公表されたにもかかわらず、外部からは教育学の怠慢をなじるような声すらあった¹²⁾。このような不当な評価が下されないためにも、教育学の手法による研究を世に問う必要がある。

本研究は、かかる問題関心から、道州制構想における大学論を明らかにすることを課題とする。まず、新自由主義的構造改革の一環としての道州制構想のアウトラインを示し、そのなかで大学がいかに論じられているのか、政財界の文書を中心に特徴を見る。さらに、公大協の報告書を検証した上で、これらの問題点を、大学改革の昨今の動向との関連を見ながら、析出する。

2. 道州制構想における大学の特徴

① 新自由主義的構造改革の中の道州制

道州制とは、現在の都道府県を廃止し、10程度の新たな広域自治体としての道州に再編

することである。道州のもとにおかれる市町村は、300あるいは最近では700～1000と計画され、そのための市町村合併も前提とされている。日本経団連が「究極の構造改革」と述べたとおり、昨今の道州制論の本質は、『この国のかたち、国と地方自治のあり方』を政府・財界の戦略に沿って再構築する国家改造計画¹³⁾といわれている。折しも、日本において進展しつつある新自由主義的構造改革とは、ごく簡略に言えば、国民生活のなかの教育・医療・福祉といった「福祉国家」的要素を中心に切り崩し、同様に、地場産業や第一次産業など低効率産業への保護を削減し、その財源および人的資源を吸収して、それを多国籍企業の産業開発部門に充てることである¹⁴⁾。道州制は、これらの削減を「道州」の自主・自立、地域主権の名のもとに実現し、「道州」（あるいは市町村）をその実行部隊とする。それゆえ、新自由主義的構造改革の装置として期待されているのであり、道州制が「究極の構造改革」といわれるのである。

道州制構想が本格化するのには、経団連提言「地方行財政改革への新たな取組み」（2000）からであり、それを受けての小泉内閣からである。2001年の経済財政諮問会議「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（「骨太の方針」）の「広域行政」の提言に基づき、第27次地方制度調査会が「道州制の導入」の検討を始める。この後、政府における道州制の検討は、この総務省「地方制度調査会」に加え、内閣官房「道州制ビジョン懇談会」、内閣府「地方分権改革推進委員会」という、3つの機関を中心にすすめられるが、いずれも財界首脳を委員としていて、2008年時点で会の代表は財界人となっている（なかでも、牽引者の一人は、道州制ビジョン懇談会座長の江口克彦（PHP研究所社長、2010年7月より参議院議員）で、彼は2009年になっ

て道州制に関わる新著を3点も著している）。この構想が、財界を中心に検討され、そのリードによって具体化してきたことを象徴している¹⁵⁾。

政財界のねらいは何か。「道州制のメリット」は以下の5点である¹⁶⁾。

- i 国・道州・基礎自治体の役割を明確化でき、二重行政を廃して効率化される（国は外交や防衛など必要最小限に限定。国民生活に直接関わる内政の大半は、道州・基礎自治体がそれぞれの地域の実情や経営戦略に基づき立案・実施する）。
 - ii 中央集権体制が是正され、東京一極集中も無くなり、地方分権に移行できる。
 - iii 財源を移譲し、自立的・主体的な地方経営ができ、個性ある地域づくりがすすむ。
 - iv 中央省庁が縮減し、議員や職員数も減り、財政再建ができる。
 - v 道州は、ヨーロッパ各国に匹敵する経済力、人口規模を持ち、多様で活力ある経済圏が地方にできることで、グローバル競争にも負けない活性化、競争力が期待できる。
- このなかで、特に財界が重視するのはivとvである。ivについていえば、府県を廃止して国の出先機関を統廃合し、それによって浮いた数兆円の財源を大規模プロジェクトの建設資金や多国籍企業誘致の補助金にまわすことができる、というのが財界の主張である。vについていえば、企業は広域経済圏の発想でビジネスをしていて、都道府県のエリアは「経済の活動範囲としてずれている」¹⁷⁾というのが一つ、道州債の発行によって財源が確保できるというのがもう一つのねらいである。いずれにおいても、中央省庁は削減され、従来のような規制がなくなり、財界にとって自由な経済活動も期待される。

② 大学の位置と役割

道州制構想において、財界が教育面で最も

重視しているのは大学である。どの構想においても小中高より大学についての記述が多く、かつ明快である。たとえば、先の江口克彦原作による「地域主権型道州制」モデルの劇画に象徴的である。主人公である道州知事が、知事に当選してすぐの政策を「教育改革からだ」¹⁸⁾ といって、その次に何が展開されるかといえば、州立大学の話しかなく、小中高校は登場しない。大学がいかに重きを置かれているかがわかる。

大学が道州制構想の中心に位置づくものもある。御手洗富士夫日本経団連会長の「日本経済イノベーション計画」¹⁹⁾ は、タイトルの通り「イノベーション日本」を創り上げる構想だが、産業を中心に日本が競争力を上げるために「大学改革」「地域の再編」「平等の観念から公平の観念への転換」の3つの取り組みが必要だという。具体的には「道州単位のプロジェクト推進」を考えて、「人もモノもカネも注ぎ込んで、大規模な知の集積を作るべきだ」とし、九州を例に「知の集積が生んだ九州の技術を九州で産業化し、九州に本社を置く会社が世界に出て勝負をする」、そのような大学を核とした地域の経済圏が形成されれば地方分散も地域再編もすすむと述べる²⁰⁾。そこから道州制の必要が論じられていて、つまり御手洗の構想においては大学－御手洗にとっては後述するように統合・再編された大学だが－と道州制は不即不離の関係にある。

これらの例にあるように、大学は道州制の中で重要な位置を占めているが、その役割は大別して二つある。一つは御手洗の「イノベーション日本」に見られるように、大学の研究が産業の核となり推進力になるという発想である。道州に「世界に冠たる研究機関」があれば企業誘致も可能となり、テクノクラスターを強化できる。大学が中心になってこれを集中・ネットワーク化し、より効率的で、質の高い、

そしてグローバル競争に打ち勝つことのできる産業基盤を構築しようという役割である。

もう一つは、その道州独自の人材育成を、大学を頂点とした教育体制に求めるという発想である。そもそも道州制は、個々の道州がその個性的な地域づくりを競いあうという前提がある。そのための人材育成は各道州に委ねられる。道州制ビジョン懇談会（第4回，2007.4.19）での堺屋太一委員の以下の発言は、これを表している。

「今後道州の人材，地域の人材をつくろうとすると，道州が高等教育，大学教育に責任を持ってないと，自分のところの職員から自分のところの企業，文化，そういうものに責任を持って，うちはこういう文化を発達さすんだと。それぞれ個性ある文化を発達さそうと思うと，道州に高等教育機関がないとだめなんですね。」

これは各地の財界がプランニングしている道州制構想にも現れている。そこには、たとえば九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会「道州制の『九州モデル』答申」（2008.10.30）が、「地域の実情に応じた企業誘致や地場産業の育成」に呼応する形で「産業需要に即応した職業訓練システムに基づく効率的な産業人材の育成，あるいは幼稚園から大学院までの計画的かつ柔軟な教育システム」を提唱するように、大学を中心として、初等・中等教育まで含めた教育課程・教育内容の編成を考えるプランもある。中部経済連合会の「中部州の姿－住みやすい地域・働きやすい地域 No.1 を目指して－」（2009.3.27）も同様で、「中部州立大学を頂点とした，義務教育から高等教育までの一貫した教育体制が整備され，各ステージにおけるカリキュラムの充実によって，明日の中部を担う人材育成が実現している」という構想を述べている。

③ 大学の移管と再編・統合

これらの役割を担う道州制構想において、大学の所管は、文科省ではなく、道州となり、国立大学は道州立大学に移管される。もとより道州制が完成した折には、現在、大学を管轄する文科省そのものが存在しない²¹⁾。道州制ビジョン懇談会中間報告（2008.3.24）、日本経団連「道州制の導入に向けた第2次提言」（2008.11.18）など、どの構想においても、「道州は、地域の大学の管理・運営を行う」（「道州制の導入に向けた第2次提言」）ことが前提になっている。和田肇は、主要な大学・高等学術研究機関は国が責任を持って設置・運営するのが万国共通の原則だと述べるが²²⁾、この原則は放棄されることになる。

道州に移管される国立大学は、このとき再編・統合が予定されている。この一番のメリットは経費節減である。たとえば、中部経済連合会「中部州の実現－効率的で小さな政府をめざして－」（2005.12）は、地方支分部局（国の出先機関）の廃止と同じ文脈で、国立大学職員数が計算されている。あるいは、高度な研究に必要な試験研究装置は高額で、多くの県や大学が単独で保有することは費用負担の面や装置の有効活用の点で問題、州であれば予算や研究者を重点投入することによって従来の県では対応できなかった高度な研究開発を産業界と学界との連携で進めることが可能だ、とも述べている。これらは再編・統合に伴っての大学経費節減について検討が進んでいる証左である。

再編・統合の具体像については、論者によって二つのパターンがある。一つは、国立大学についてのみ論じるもの、もう一つは公立大学を含めて論じるものである。

先述の御手洗富士夫の「日本経済イノベート計画」は国立大学についてのみ論じている。各県に一つずつある国立大学を統合し、「横

並びで置いて同じような学部を一ヵ所に集める」つまり、例えば「福岡の九州大学は法学部と経済学部、熊本大学は理工学部、長崎大学は医学部、といった具合にして、全体として大九州大学を作ればいい」²³⁾という。日本経団連も同じで、「現在の各県にある国立大学・大学院を統合し新たに地域を代表する道州立大学・大学院とすると同時に、各大学・大学院を得意分野に特化した研究・教育を行う機関とする」（「道州制の導入に向けた第2次提言」）とまとめている。

ところが、同じ財界でも、地方の財界団体は異なる。中部経済連合会の「中部州の実現－効率的で小さな政府をめざして－」（2005.12）では国立大学についてのみ再編・統合を論じていたが、「中部州の姿－住みやすい地域・働きやすい地域No.1を目指して－」（2009.3.27）では、公立大学も含めて次のような再編・統合プランを述べている。

「中部5県内にある国立大学と公立大学を中部州立大学として統合する。地域ごとに工業・農業といった多様な専門課程を持つ『州立大学〇〇キャンパス』として再編し、各キャンパスが特徴ある教育と研究を行う。こうして成立する中部州立大学は、中部州の発展に貢献する人材を育成するとともに、産業界や公的研究機関と連携して産業振興に貢献している。」

九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会は、財界のみならず、知事会も（後述するように大学も）一体となって道州制検討を進めているが、ここでも、「『九州が目指す姿、将来ビジョン』及び『住民及び国の関心を高めるためのPR戦略』について」（2009.6.8）で、「国立、県立大学を必要に応じて道州立大学に再編し、新たに芸術、獣医、アジア言語などの大学・学部を創設して、特色ある高等教育を実践することができるように」なる

と述べているように、国公立大学がともに再編統合の対象となっている。

以上、国立大学を再編する案、国立大学に公立大学も含めて再編統合する案の二つが代表的だが、私立大学について言及するプランはない。ただ、前述の通り、大学を管轄する省庁としての文科省はなく、その役割は道州に委ねられ、この点については私立大学も同じである。このことに関わって、少数意見だが、次のような意見もある。先の江口克彦原作の劇画は州立大学が登場するが、実は江口自身はもともと根強い国立大学民営化論者である。第10回道州制ビジョン懇談会（2007.9.21）では、次のように論じている。

「各道州の教育制度、義務教育制度の地域民の自由選択。塾の学校化とか、一貫教育というようなことも、やりたいところは州が選択して、そしてそれでうまくいくというようなことであれば、ほかが見習う。全体がよくなっていく。それから、大学教育は、もう国立大学は民営化していくということが好ましいのではないだろうか。したがって、国の関与の排除。国は各道州に助言すれど統治せずというような、そういう地域主権型道州制が好ましいのではないだろうか。」

江口はこのときだけではなく、第4回道州制ビジョン懇談会（2007.4.19）にも、同じような発言をしていた。堺屋太一委員はこれに応じ「道州は自分のところは州立大学をつくるというか、うちはやめたというか、それは選ばせればいいと思うんですよ。だから、あるところは私立に補助金を出している、あるところは州立大学」と述べていて、つまり道州によって民営化するかどうかは選択にすればいい、という案もある。道州ごとに特色があり、教育政策も異なっていっていい、というのが道州制構想の基本だが、堺屋のこの発言はその典型的なものであろう²⁴⁾。

④ 大学界からの道州制推進論

政財界からの道州制構想に対し、大学の研究者からこれに呼応する動きもある。

九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会は、九州知事会、財界から委員が選ばれているが、委員長は北九州市立大学学長の矢田俊文である。『道州制 地域経済が変わる』の著者・櫛本功（元広島市立大学学長補佐）は、広島県広域行政検討委員会委員長を務めるなど、中国地方、広島県での道州制検討の牽引役となっていた。この櫛本の道州制論では、市立大学を除いて国公立大学はすべて道州立大学となり、再編がおこなわれるのだが、特に注目すべきは、その再編成を大学に委ねるのではなく、道州側に委ねるべき、としている点である²⁵⁾。

大学内で公的な研究プロジェクトが発足しているところもある。熊本大学政策創造研究教育センターはその一つで、2005年度に課題研究として始まった「政令指定都市・道州制に関する研究」は06年度よりプロジェクト研究となり、08年度まで継続されている。これは、熊本大学の学内研究者を中心に、熊本県・熊本市の公務員も加わり、途中、大学と県の共催でシンポジウムが企画されたり、その研究成果が上野眞也編『地方分権と道州制』（成文堂、2008年）といった学術書として出版されたりしている。

これらの流れのなかで、とりわけ特筆すべきは、公立大学協会（以下、公大協）が組織として研究プロジェクトを立ち上げたことである。公大協は政策委員会の提起を受けて協会の九州・沖縄地区協議会に、九州・沖縄地区をモデルとしての「道州制と公立大学に関する基礎的研究」を委託、地区協議会はこれを受け入れて2008年2月1日にキックオフミーティングをおこなう。その後、プロジェクト会議、研究会が開かれ、その成果が、2009年

3月、公大協より報告書『道州制と公立大学に関する基礎的研究－九州・沖縄地区をモデルとして－』として刊行されている。公立大学協会ニューズレター（Vol.3, No.4,（通巻第15号）2009.5.13.発行）には、この研究プロジェクトについて、「基礎的研究という性格から、意見や見解の形成を目的とせず」とあるが、これは事実と反している。報告書の内容は明らかに一つの方向性が示されているからである。

本来、「道州制と公立大学に関する基礎的研究」であるならば、公立大学、あるいは地域の高等教育の立場から道州制の是非を検討するところから論を出発すべきである。そして、仮に道州制が実現した場合でも、公立大学が市町村立に移管、公設民営に移管、民営化に移管など、いくつもの選択肢があり、それらの可能性を同列に研究すべきであろう。ところが、この報告書は、明らかに州立大学に移管して再編・統合することに比重が置かれた内容となっている。報告書は「はじめに」で、おもむろに第2次道州制検討委員会「道州制の『九州モデル』答申」の以下の部分を掲げ、これを受けての研究であることを述べる（傍線筆者）。

「明日の九州を担う優秀な人材育成には、初等・中等教育のみならず、大学などの高等教育の充実が必要不可欠であることから、国立大学を道州へ移管して既存の道州立（旧都道府県立）大学や地域との連携を強化し、医療・福祉、環境、IT、半導体、バイオ、自動車、海洋などの分野において、九州のニーズと特性に応じた研究開発の促進と人材の育成を図るとともに、TLOの充実など産学官連携を促進する。」

そして、これまでの道州制論の経緯にふれ、整理をした上で、九州が全国に先駆けて道州制論議が進展していることを述べ、九州の各

公立大学の概要を調査し、特徴を列記している。その特徴とは、社会科学系学部に比して人文科学系学部が多い、看護単科大学が比較的多い、ユニークな大学・学部がある、などだが、これらを分析した後で、なぜか先の答申「道州制の『九州モデル』答申」の「明日の九州…産学官連携を促進する」の部分が再掲される。そして、道州制にともなう国公立大学の設置パターンとして、県立大学のみ、の州立大学移行の場合と国立大学が州立大学に移行した場合のいくつかのパターンが例示されている。ここには現状のままで移行例もあるが、「道州制の『九州モデル』」の提言があえて再掲されているところからも、国立大学も含めて公立大学を再編・統合する方向が重視されているのは明白である。加茂利男はこれについて、道州制の従属変数として公立大学がどう生き残るかを考えているだけで「思考の怠慢」であると述べている²⁶⁾。公大協の「意見や見解の形成を目的と」しないと表明した「基礎的研究」が、産学官連携を前提とした道州制及びその大学構想に乗ったものであることには、重大な意味があるといえよう。

3. 道州制構想における大学像の歴史的位置と「学問の自由」「大学の自治」

① 行政改革と科学技術政策の系譜

新自由主義的構造改革としての道州制の基本構想は、みてきたように、国立大学もしくは国公立大学を道州立大学として再編・統合する図を描いている。これを昨今の大学改革をめぐる動向に照射すると、二つの経緯の延長線上にあることがわかる²⁷⁾。

一つは、行政改革の側面である。新自由主義的構造改革は、先にふれたとおり、国家の役割を強化させつつ限定し、「小さな政府」をめざしながら、福祉・医療・教育を中心に

公的領域をできる限り民間に委ね、公務労働を質量ともに縮減していくものである。大学改革もここに位置づけられ、遠山プラン（「大学（国立大学）の構造改革の方針」（2001.6））はそれを明示したものであった。国立大学の独立行政法人化はその一つの手法であり、これは2004年に成功する。いま一つの手法が、国立大学の大胆な再編・統合を図ろうとするもので、文部科学省は、教員養成系大学・学部を出発点として、報告書「国立の教員養成系大学・学部の在り方について」（2001.11）で基本枠組を提示、同時期に「国立大学の再編・統合についての基本的考え方」を示した。しかし、当初、短大を含めた101国立大のうち8割が再編・統合の検討を開始し、うち36大学が統合の意向（2002.1文部科学省の公表）であったにもかかわらず、結果的に県境を越えた再編・統合はなく、行政の意図した通りにはすすまなかった。ゆえに、財務省からは「現在87ある国立大学法人において、選択と集中は充分進んでいるか。更なる再編・集約化を行ない、国際的に競争力あるナショナル・センターを目指し、国からの助成も選択と集中をより徹底すべきではないか」（財政制度審議会財政制度分科会 財政構造改革部会2007.5.21.提示資料）といった圧力さえかけられ、また「経済財政改革の基本方針2007」でも「大胆な再編統合」が打ち出されている²⁸⁾。これらの流れにおいて、国立大学の道州への移管及び再編・統合は、「選択と集中」の論理で大学数を減らし、教職員を中心とした人員整理をし、国からの助成を打ち切るという点で、新自由主義的構造改革に適合し、さらにこれを推進する効果を持つ。

第二に、科学技術政策の流れがある。そもそも、戦前より旧帝国大学を中心に、経費のかさむ自然科学系分野にあえて国費を投入し

て、基礎研究などの基盤を整備してきたという国策の歴史がある²⁹⁾。これが1960年代頃より、さらに産官学の連携が強調され、重化学工業の進展や、70年代には新たな情報系産業の育成のための研究を、大学を利用してすすめる動向があった。それゆえ、理工系・情報工学系の学部学科が増設されるなど、国公立大学はいびつな構成となっている現状がある³⁰⁾。渡辺洋三は、1970年代初頭に「人文・社会科学部門よりは自然科学部門、自然科学部門では基礎科学部門より応用（開発）科学部門に」重点が志向されたと述べているが³¹⁾、1980年代には民間からの受託研究費増額、財界との共同研究センター設立と、研究領域の不均等はさらに強められる。そして1990年代には、「科学技術立国論」が打ち立てられる。これは、経済産業政策と科学技術政策を融合させるもので、「シーズ（実用化が期待される研究課題）の発見から、成果の実用化、産業化までの道筋を連動させる体制」³²⁾づくりとして科学技術基本法、科学技術基本計画が策定される。道州制における大学はまさにこの延長線上にある。産官学の連携を強め、大学をテクノクラスターの拠点として位置づける。道州の産業基盤の核となるべく科学技術研究をすすめると同時に、道州の独自の産業構想にあわせた人材育成をはかる。こうして、道州内の人的・物的資源は、産業界の要求に沿った形で大学に配分されていくことになる。

行政改革と科学技術政策の歴史が大学に何をもたらしたかについては多くの研究成果があるが、その最たるものは「学問の自由」「大学の自治」への侵害であろう。この二つの理念についてごく概略のみ述べれば、大学の使命は真理の探究にある。真理探究によってその英知が社会や産業に反映される、それが社会への貢献のあり方であり、大学の公共性のゆえんである。逆に「産業の国際競争力

強化に寄与するという大学の役割を強調することは、大学の公共性を完全にねじ曲げてしまう」³³⁾。だから、「大学における教育研究は、時の政治権力や経済界あるいはその他の世俗的・宗教的な勢力の意向とは関係なく」³⁴⁾大学の構成員によっておこなわれるべきものであり、それゆえ、「学問の自由」「大学の自治」は大学を支える憲法上の基本原理なのである³⁵⁾。しかし、その基本原理は、産官学の連携が強化されるなかで脅かされ、科学技術立国論がその懸念を加速化し、昨今の国立大学法人化などの大学改革によって、もはや風前の灯になりつつある。そして、大学における行政改革と科学技術政策を、政財界の思惑のもとに一気に断行する性質を持つ道州制においては、学問研究・教育は政財界に全く従属した位置におかれるので、「学問の自由」「大学の自治」といった理念は、どこにも見られない。実際、これまで提起された諸提案やその議論の過程で、これら二つの理念が登場した文書は管見の限り見当たらない。

地方分権と大学の関係についての研究成果の中でも「学問の自由」「大学の自治」の重要性は確認されている。公立大学の歴史を考察した高橋寛人によれば、本来、地方分権が進む中で、大学は自治体のシンクタンクとしての期待も高まり、そのとき、「自治体行政に寄与するとともに政策批判の研究も大切なので、自治体に対する大学の独立性の確保が必要」となる。ゆえに「真の地域貢献を行うためにも、大学の自治と学問の自由の確立が不可欠」となる³⁶⁾。しかし、それを最もよく理解し、体現してきたはずの公大協の報告書は、みてきたように、「学問の自由」「大学の自治」を内破させる論理構成である³⁷⁾。

② 大学の財政自主権

ここでは、道州制構想が「大学の自治」に最も抵触する点として、財政自主権にかかわ

る問題点を立ち入って取り上げたい³⁸⁾。

道州制は道州の独立財源で、歳出も歳入も道州にゆだねられる。道州間の格差を埋める調整はわずかばかり用意されているが、道州の裁量で産業を振興させ、また独自の道州経営で人口増や企業誘致を図り税源を確保する、道州債で不足を補うというのが基本的な構想である。つまり、道州独自の「戦略」によって国内の他の道州や他国との競争に打ち勝ちながら財源を確保するというものである。

競争が前提になっている以上、そこでは「負け組」道州になる可能性もあるが、これについて具体的に述べる論はどこにもない。しかし、道州立大学の運営の財源は道州なので、道州の財政が困難になれば、大学にも影響が生じることが想定される³⁹⁾。

このとき、方向性としては3つ考えられる。一つは、いうまでもなく、大学経費を削減することである。二つ目に、(削減も伴いつつであろうが)大学自体に収入を増やす努力がより求められる。道州財政がいかようであろうとも、すでにその方策は考えられていて、「明日の北海道を考える会（事務局：北海道経済連合会）」による提言書「北海道の特性を生かし、環境を軸にした自立的発展を目指す：特長ある産業育成についての提言」（2008.2）の、北海道大学について具体的に述べている以下の議論はその典型的なものである。

「北海道でイノベーションを起こすには、資金を投入することと、規制の緩和を促進することであり、北大の改革がイノベーションにとってプラスになる。北大の収入の大半は国からの補助金であり、残りのかなりの部分が北大病院の収入、後が学生の授業料で、非常に資金力が弱く、研究用途資金が少ない。ハーバード大学では、巨額の資金を寄付で集め、且つ自分で運用し、多額の運用収益をあ

げ研究資金を作っている。北大もこの方向性を目指すべきである。また、今の独立行政法人の仕組みでは難しい点もあるが、増資、起債、ファンドなど、自力で資金を集める手段の規制緩和を道州制導入時には引き出せると良い。」

ほかにも授業料の増額、発明特許による増収なども要請されよう。しかし、道州にとって大学経営が財政上、どうにも不都合という事態になれば、これを切り離す、つまり民間に払い下げたり廃校にしたりすることも考えられ、これが第3の方向である。道州制ビジョン懇談会に委員として参加している高橋はるみ北海道知事が第26回懇談会（2008.12.25）で次のような発言をしている。「道州は国より買い取った資産を基礎自治体や民間に転売することも、みずから運用することも、または廃棄することも、これは道州のものですから自由であります。例えば、国立大学を買い取って私立大学にしてもいいし、廃校にしてもいいし、拡張してもいいということになります。」北海道の場合、道州制に本格的に移行し、税源委譲をしても、地域収支の赤字は2兆数千億円にのぼり、とても経済的自立は不可能だという試算もある⁴⁰⁾。廃校や私立大学へというこの高橋の発言は、実は単なる例え話では済まされないほどのリアリティがある⁴¹⁾。大学に、いつ廃校や払い下げの危機が訪れるかわからない状況では、「学問の自由」も「大学の自治」も、成り立ちうるはずがない⁴²⁾。真理の探究を安定的に継続的に保障するための公的な財政的支援が見られないという点で、道州制構想は大きな問題をはらんでいる。

③ 高等教育機会の保障という問題

道州制構想が欠如しているもう一つの憲法上の問題として、学習権保障がある。構想では人びとの学習権について、つまり高等教育

機会の保障について、何ら考慮されていない。

戦後、いわゆる「一県一大学原則」のもとに新制国立大学が地方に発足した。母体となったのは、多くが実業専門学校であるが、これを、複数の学部をもった、旧帝国大学に準ずる総合大学、複合大学として、一県に一校はつくるという政策は、ひとえに「高等教育機会の民主化・平等化をはかろうという視点」からだといわれている⁴³⁾。また、近年、文科省は大学の新增設を抑制する方針をとり（1993年以降）、加えて18歳人口は減り続けていたにもかかわらず、多くの公立4年制大学や公設民営大学が誕生したのは、地元の学生の進学先を保障する意味あいを持っていたからだといわれる。高橋寛人によれば、大学は「大衆化」段階から「ユニバーサル化」段階となり、「大学の設置・運営は都道府県をはじめとする地方自治体が当然担うべき責務ととらえられ」、「大学が地元にないことが問題とされるように変わってきた」のである⁴⁴⁾。それゆえ、バブル崩壊後の1990年代後半、自治体財政が困難になっても、地方自治体は大学設置に意欲的だったのであり、そこには「大学教育の機会均等の保障」⁴⁵⁾を地方自治体の役割として認知させるだけの教育要求があったといっている。

ところが、道州制構想では、これら高等教育の受け手の権利保障やニーズといった考察は一切ない。それゆえ、御手洗の述べる大九州大学にしても州内の一キャンパスが特定の専門学部を持つだけであるし、「地域ごとに工業・農業といった多様な専門課程を持つ『州立大学〇〇キャンパス』として再編し、各キャンパスが特徴ある教育と研究を行う」とする中部経済連合会「中部州の姿」も、全く同じ枠組みである。これでは、住民にとって、身近に学費の安い総合大学がある、という状況は失われる。通学のために転居をする

のが、前提となっている。もとより、道州制は大量の人口移動を想定していて⁴⁶⁾、移動に伴う交通産業の発達も道州の経済効果として狙っている。自らの教育要求を満たす大学、あるいはキャンパスに、道州を越えてでも通学する想定である。ここには交通弱者をはじめ、遠方への通学が困難な社会的弱者に対する学習権保障の配慮もない。

なお、大学における教育内容についていえば、みられるように地域の政財界の要求に沿った大学教育が求められている。より直截な形で述べた論として、「カリキュラムは、毎年、企業と学校で協議を行なって、もっとも効果的なものにアップデートされ」、大学教師だけでなく、「企業で働く者たちが当たり前のように授業を担当しており、企業と大学の境目」がなくなる、といったプランもある⁴⁷⁾。これは先の大学自治とも関わる問題だが、そもそもそれで人びとが要求する高等教育機会の保障となりうると判断する学問観、大学観が問われよう。

4. おわりに

道州制構想における大学は、新自由主義的構造改革を断行する位置にある。「学問の自由」「大学の自治」のみならず、学習権保障についての理解もない。財政自主権もなく、道州の政財界が研究・教育から存廃まで、意のままにできる内容となっている。大学の公共性は、ここでは企業の経済活動に寄与することで充足されている。

以下、本研究で残された課題と関わって、道州制構想における大学像が明らかにしたことについて、一点、述べる。問題の根幹は、何ゆえ大学の社会的公共性がかかるレベルに低迷したのかにある。いくつもの複合的な要因がその背景にはあろうが、新自由主義的構造改革において市場原理主義、経済至上主義、

及び競争主義がいっそう浸透したことは、間違いなくその主因の一つにあげられよう。真理探究は必ずしも経済的価値と結びつくものではない。ゆえに、大学の社会的意義は、新自由主義の前に地に落ちつつある。

とするならば、大学が社会的公共性を復権するためにも、教育学固有の、次の問いに向きあう必要がある。すなわち、新自由主義的構造改革に対して、教育学はこれまでどう対応してきたのか、これから何ができるのか⁴⁸⁾。教育学がこの課題に真摯に向きあい、その成果が人びとの理解を得ることができたならば、新自由主義的教育改革をはじめ、新自由主義による破壊はすすむこともなく、道州制という「妖怪」も姿を大きくすることはなかろう。同時に、教育学は学問研究の信頼性をより獲得し、大学の社会的公共性を高める一助となるに違いない。新自由主義に打ち負かされない、巻き込まれない、そのための自省的研究が、教育学に求められている。

註

- 1) 渡辺治・行方久生・岡田知弘「シンポジウム 道州制・地方分権改革と地方自治のゆくえ」『季刊自治と分権』No.35, 2009年春号, 41～54頁。
- 2) 岡田知弘他『新自由主義か新福祉国家か』旬報社, 2009年, 306頁, 参照。本稿は、このほか、岡田「『地域主権改革』と道州制」自民と同じ道を走る危険『季論21』第8号, 10春, 57～64頁, など岡田の研究を参考にしている。
- 3) たとえば、日本経済団体連合会, 総選挙結果に関する御手洗会長コメント(2009.8.30)「特に、税財政改革や社会保障制度改革, 地方分権・道州制導入といった課題については、党派を超えた協議を行い、具体的な成果を示すよう望む。」など。
- 4) 「関西州を目指す橋下知事は冒頭、民主党の分権調査会の報告書で道州制が明記されていないことに触れ『広域行政を全部国がやると、と

- てつもない中央集権になる』と指摘」（『長崎新聞』2009.6.17付記事）といった報道がある。
- 5) 2009年から2010年にかけて、いくつもの新党が誕生したが、山田宏杉並区長・中田宏前横浜市長らの「日本創新党」は明確に道州制を目指し、橋下大阪府知事による「大阪維新の会」も道州制を意識した政策を掲げている（橋下は2010年5月現在、「大坂都」の実現を優先課題としている）。そのほか、舛添要一らの「新党改革」、渡辺喜美らの「みんなの党」も「道州制」を目指すことを政策として掲げている。
 - 6) 加茂利男「公立大学のあり方と道州制構想」全国公立大学教職員組合連合会第5回大会記念講演報告集、2009年、9頁。
 - 7) 渡辺治「岐路に立つ新自由主義と日本の進路」『季刊自治と分権』No.34、2009年冬、20～38頁。
 - 8) 「教育政策と教育学研究の対話」『教育学研究』第75巻第1号、2008年、91～96頁、参照。佐藤学はここで、「教育学者が社会的なビジョンをもつことにストイックになってしまった」と述べているが、この問題提起にも通じるものがある。
 - 9) 池上洋通「自治体再編の動向と教育行政の民主主義」『教育』第58巻第9号（No.752、2008年9月）、80～87頁。久保田貢「道州制構想における教育—小・中・高校に関する教育行財政と住民自治を中心に—」『日本教育政策学会年報』第16号、2009年、155～169頁。
 - 10) 前掲拙稿、166頁。
 - 11) この文脈で道州制に一部ふれているものとして、細井克彦「新自由主義高等教育改革の現段階とその打開策」『日本の科学者』Vol.44 No.10（No.501、2009年10月）04～10頁、ほかに歴史学の立場から新自由主義改革を探究している小沢弘明「国立大学の『選択と集中』」『現代思想』第三六巻第十二号（2008年9月）154～163頁、など。
 - 12) 「旧帝大の教育学者たちは、大学法人化という格好の活躍舞台が提供されたのに、何の意見も述べず、力にもならなかった」黒木登志夫『落下傘学長奮闘記』中央公論社、2009年、198頁。
 - 13) 加茂利男ほか『幻想の道州制』自治体研究社、2009年、30頁。
 - 14) デヴィッド＝ハーヴェイ著、渡辺治監訳『新自由主義』作品社、2007年、参照。
 - 15) 渡名喜庸安「道州制（導入）論の新たな展開」大阪自治体問題研究所編『道州制と府県』自治体研究社、2007年、8～26頁、など参照。
 - 16) 前掲拙稿、157頁。
 - 17) 大久保尚武、池田弘一「地方経済は道州制で強くなる」『Voice』通巻362号、2008年2月号、106頁。
 - 18) 江口克彦原作『オレが日本を元気にしてやる！ 州知事川口龍彦奮闘物語』PHP研究所、2009年、126頁。
 - 19) 御手洗富士夫「日本経済イノベート計画」『文藝春秋』2006年8月、94～103頁。
 - 20) 同前、100頁。
 - 21) 道州制は国の役割を限定し、中央省庁を縮減してその任務を地方に委ねる、というのがねらいの一つである（前掲拙稿、158頁）。いずれの論者も多くの省庁を削減して再編成するプランを提示していて、そこに文部科学省の文字はない。道州制ビジョン懇談会座長の江口克彦の案では道州制後の中央省庁を1府6省とし、そのうちの総務省の中に教育局を置いている（江口『地域主権型道州制』PHP研究所、2007年、199頁）。高橋洋一の案は同じく1府6省だが、文科省は厚生労働省などとともに内務省に統合されることになっている（高橋「幸福度を高める道州制プラン」『Voice』通巻374号、2009年、140～147頁）。いずれにしろ、はるかにミニサイズとなる文科省が大学を管轄することは想定されていない。なお、2009年総選挙時の「民主党マニフェスト」の5策の一つにも「官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する」とある。
 - 22) 和田肇「大学への競争的環境はどのようにして持ち込まれたか」『日本の科学者』Vol.43 No.1（No.480、2008年1月）04～15頁。
 - 23) 御手洗、前掲、100頁。
 - 24) 基本的には大学からすべての教育を道州に移管するが、「特別の大学院教育や研究機関は国家プロジェクトとして行う」べきではないか、という論点もあり、道州制ビジョン懇談会などで議論された経緯があるが、それ以上に深められてはいない。道州制ビジョン懇談会（第15回）2008年2月6日配布資料「道州制ビジョン懇談

- 会（第1回～第13回）において出された主な論点」より。
- 25) 樺本功『道州制 地域経済が変わる』第一法規，2008年，35～36頁。
- 26) 加茂，前掲「公立大学のあり方と道州制構想」15頁。
- 27) 光本滋「国立大学の独立行政法人化」佐貫浩ほか編『新自由主義教育改革』2008年，大月書店，157～169頁，参照。ここで光本は国立大学法人化のルーツとして行政改革，科学技術政策，教育改革の三つを挙げている。
- 28) 国立大学法人法反対首都圏ネットワーク学習・討論会（2008.1.12）資料によれば，これに関わって，小坂憲次元文相は，国大協主催の国立大学法人トップセミナー（2007.8.31）で具体的な統合の形態のパターンまで提示している。
- 29) 天野郁夫『国立大学・法人化の行方—自立と格差のはざま—』東信堂，2008年，299頁。
- 30) この点については細井克彦『戦後日本高等教育行政研究』風間書房，2003年，にくわしい。
- 31) 渡辺洋三『大学改革と大学の自治』日本評論社，1971年，32頁。
- 32) 光本，前掲，159頁。
- 33) 和田，前掲，08頁。
- 34) 和田，前掲，04頁。
- 35) 和田，前掲，08頁。
- 36) 高橋寛人『20世紀日本の公立大学—地域はなぜ大学を必要とするか—』日本図書センター，2009年，326頁。
- 37) 「学問の自由」のみならず，日本国憲法とのかかわりでいえば，もとより，道州制構想自体が，憲法の地方自治原則を踏みにじったものという研究は多い（渡名喜「国家・自治体再編の動向と課題—行政法学の立場から—」『法の科学』通号35号，2005年，20～32頁，渡名喜「道州制の構想と法制度的課題」『季刊自治と分権』No. 29，2007年秋号，67頁，など）。前述の公大協報告書には，戦時下の地方総督府令による広域行政を「今日においてもわが国の危機管理を考える上では参考になるものと考えられる」（5頁）と論じていて，道州制を推進する論者の憲法観は，それ自体，立ち入って検証する必要がある。
- 38) 財政自主権が「大学の自治」における主要内容であることは，前掲，細井『戦後日本高等教育行政研究』にくわしい。
- 39) 崎元達郎前熊本大学学長は，九州沖縄の国立大学の運営費交付金の合計額から，九州経済がこの財源を保障するのは困難と述べている。この批判は真っ当なものだが，そもそも道州制論者はそれだけの経費を大学に充てるつもりはないと思われる。崎元達郎「寄稿『道州制と国立大学』について」『財界九州』No.995.，2007年8月，37頁。
- 40) 前掲，上野編『地方分権と道州制』，67頁。
- 41) 道州制導入以前から，すでに大阪府のように，府知事が府立大のあり方について存在意義に疑問を呈する発言をするや否や（橋下徹大阪府知事定例記者会見2009.2.12），府立大の買収に私立大学が名乗りを上げるといった動向もある（『産経新聞』2009.8.26付記事）。
- 42) この点で，昨今の私立大学の一部に，このような財政的不安定が論じられているのは，本来ならば高等教育研究に対する国の公的責任として即刻にも対応しなければならない問題である。
- 43) 天野，前掲，101頁。
- 44) 高橋，前掲，322頁。
- 45) 同前，327頁。
- 46) 江口克彦は二〇××年の地域主権型道州制のモデルプランをいくつもの書で述べているが，たとえば，高齢者の多くは本籍を四国州に移し，いままでの家を別荘にして行き来するから交通産業が発展する，と述べていたり，農業立州となる東北州の大学では「遺伝子技術，バイオ技術などを中心に農業技術開発も盛んに研究」（『地域主権型道州制がよくわかる本』PHP研究所，2009年，13頁）されるようになり，旧国立大学にアグリビジネススクールを新設し「日本各地はもとより東アジアを中心に世界各国から留学生を迎え入れている」といった構想を論じている。
- 47) 江口，前掲『地域主権型道州制』21頁。
- 48) 佐貫編，前掲書は，この問いに答えようとしたひとつの成果であろう。

（2010年7月 脱稿）